

Krzysztof Sienniak

Skutki finansowe wydania przez wójta decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – renta planistyczna

1. Wprowadzenie

Pojęcie renty planistycznej nie posiada normatywnego charakteru. Ze względu na brak definicji legalnej, zakres pojęciowy terminu renta planistyczna został wypracowany przez orzecznictwo sądów administracyjnych oraz doktrynę przedmiotu. Zgodnie z definicją podaną przez Jana Boć renta planistyczna to: „Wymierzana przez organ wykonawczy samorządu gminnego opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”¹. Należy jednak pamiętać, że w literaturze część autorów opisujących daną instytucję posługuje się terminami: opłata planistyczna, opłata od wzrostu wartości nieruchomości czy nawet *quasi*-roszczenie majątkowe z tytułu wzrostu wartości nieruchomości².

Gwoli ścisłości należy jednak zaznaczyć, że niektórzy spośród przedstawicieli doktryny, szczególnie w publikacjach opisujących stan prawny sprzed wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przypisują danemu terminowi odmienne znaczenie pojęciowe niż opisywane w powyższym akapicie. Zbigniew Niewiadomski używa tego terminu na opisanie roszczenia odszkodowawczego na rzecz właściciela lub użytkownika wieczystego powstałego na skutek obniżenia wartości nieruchomości spowodowanego uchwaleniem przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź przyję-

¹ J. Boć, *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2005, s. 317.

² T. Krukowska, [w:] A. Stelmachowski, T. Krukowska, *Prawo rolne*, Warszawa 2006, s. 251.



cia przez tę radę zmiany do takiego planu³. W literaturze można się również spotkać z wykładnią omawianego terminu *sensu largo*. W tymże znaczeniu termin ten w swoim zakresie pojęciowym mieści zarówno opłatę na rzecz gminy w związku z opisywanym wzrostem wartości nieruchomości, jak i roszczenie odszkodowawcze na rzecz właściciela (użytkownika wieczystego), którego nieruchomość straciła na wartości w związku z kształtowaniem polityki przestrzennej przez gminę⁴.

W niniejszym opracowaniu termin renta planistyczna będzie używany jako synonim opłaty planistycznej, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵. Zgodnie z regulacją przytoczonego wyżej artykułu renta planistyczna jest jednorazową opłatą, powstałą w wyniku wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego zmianą bądź uchwaleniem przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Opłata ta stanowi dochód własny gminy. Renta planistyczna powstaje w wyniku kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek: ustalenia w miejscowym planie stawki procentowej renty, wzrostu wartości nieruchomości w związku z kształtowaniem ładu przestrzennego przez gminę oraz zbycia nieruchomości w terminie nieprzekraczającym pięciu lat od daty wejścia w życie miejscowego planu⁶.

Stawka procentowa danej opłaty jest ustalana przez radę gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 12 cytowanej wyżej ustawy, opisywaną stawkę zalicza się do elementów obligatoryjnych miejscowego planu. Zatem przyjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie miejscowego planu bez zapisu o stawce powoduje wadliwość danej uchwały⁷. Prawodawca w ustawie nie określa ściśle wysokości danej stawki. W art. 36 ust. 4 *in fine* znajduje się wyłącznie regulacja o charakterze ramowym: „Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości”. Za działanie *contra legem* należy jednak uznać ustalenie stawki procentowej opłaty na poziomie 0%. Ta-

³ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny”, 6/1995, s. 56.

⁴ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.

⁵ Ustawa z dnia 27.03.2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 717, ze zm.).

⁶ Wyrok NSA z dnia 28.04.1999 r. IV SA 899/97, LEX Nr 47308.

⁷ Wyrok WSA z dnia 31.04.2005 r. II SA /Wr 2125/02.

kie ustalenie stawki byłoby w rzeczywistości odstępianiem gminy od poboru danej opłaty, na co nie zezwalają regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸.

Drugą z przesłanek powstania renty planistycznej jest wzrost wartości nieruchomości spowodowany zmianą bądź uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa, że wzrost wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 4 cytowanej ustawy, jest różnicą między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po przyjęciu planu a wartością tej nieruchomości przed wejściem w życie tegoż planu (art. 37 ust. 1 ustawy). Między wzrostem wartości nieruchomości a uchwaleniem lub zmianą planu musi więc istnieć związek przyczynowo skutkowy⁹. Renta planistyczna „konsumuje” jedynie efekt wejścia w życie miejscowego planu. Wzrost wartości nieruchomości nie może być więc spowodowany innymi czynnikami, takimi jak poniesienie na daną nieruchomość nakładów czy jej podział¹⁰. Wykładnia zarówno gramatyczna, jak i systemowa definicji renty planistycznej wskazuje na to, że opłata ta nie powstaje w sytuacji wzrostu wartości nieruchomości na skutek zmiany przeznaczenia terenu, jeśli zmiana ta wynika z innych ustaw niż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹. Utworzenie więc np. rezerwatu przyrody nie implikuje możliwości powstania danej opłaty.

Ostatnią z przesłanek powstania przedmiotowej opłaty jest zbycie nieruchomości. Zgodnie z normą zamieszczoną w art. 36 ust. 4 zdanie 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt (burmistrz, prezydent miasta) uzyskuje legitymację prawną do ustalenia i pobrania renty

⁸ R. Kosior, M. Wepa, *Wpływ planowania przestrzennego na wartość nieruchomości – renta planistyczna (część II)*, „Rejent”, 11/2005, s. 52-53.

⁹ R. Kowalczyk, *Wybrane problemy praktyczne opłaty planistycznej*, [w:] E. Chojna-Duch, *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, Warszawa 2006, s. 430-431.

¹⁰ R. Cymerman, *Teoretyczna i praktyczne aspekty sporządzania prognoz skutków finansowych przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Olsztyn 2005, s. 77-78.

¹¹ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 288-289.



planistycznej właśnie w wyniku dokonania przez właściciela (użytkownika wieczystego) tej czynności. Termin, w jakim wójt może dokonać konkretyzacji obowiązku zapłaty renty planistycznej, jest określony w art. 37 ust. 3 w związku z art. 37 ust. 4 cytowanej ustawy i wynosi pięć lat. Termin ten ma charakter zawity. Jego upływ powoduje, że opisywana opłata nie powstaje¹². Renta planistyczna powstaje również w przypadku zbycia części nieruchomości. Wprawdzie wykładnia literalna regulacji normujących tę instytucję prowadzi do innych rezultatów, niemniej jednak rezultaty tej wykładni prowadzą do skutków niemożliwych do akceptacji. Pogląd ten jest spójny zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przedmiotu¹³.

W obecnym stanie prawnym¹⁴ ustawodawca dopuszcza możliwość powstania renty planistycznej, gdy wartość nieruchomości wzrośnie w wyniku kształtowania ładu przestrzennego przez gminę, w sytuacji, gdy wzrost ten jest spowodowany wydaniem jednego z dwóch rodzajów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Konkretyzacja możliwości zagospodarowania terenu zamieszczona w jednym z dwóch rodzajów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁵ może skutkować wzrostem bądź spadkiem wartości objętej daną decyzją nieruchomości. Opracowanie to jest poświęcone omówieniu kwestii wzrostu wartości nieruchomości, a co za tym idzie powstaniu obowiązku uiszczenia przez jej zbywcę renty planistycznej. W szczególności zostaną tu poruszone zagadnienia dotyczące możliwości spełnienia przesłanki wzrostu wartości nieruchomości w drodze wydania przez gminę decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz procesu ustalania przedmiotowej opłaty w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

¹² Ibidem, s. 291.

¹³ E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 104-105; także: Uchwała NSA (5) z dnia 17.05.1999 r., OPK 17/98, ONSA 1999/14/121.

¹⁴ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003 s. 130. Autor podkreśla, iż objęcie rentą planistyczną również decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest regulacją nową, nie występującą w poprzednim stanie prawnym na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 07.07.1994 r.

¹⁵ Regulacje normujące powstanie renty planistycznej w przypadku obydwu rodzajów decyzji zostały unormowane identycznie, dlatego też zostaną one omówione łącznie, na przykładzie decyzji o warunkach zabudowy.

2. Możliwość powstania renty planistycznej w wyniku wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Pytanie, czy wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, może być przesłanką powstania renty planistycznej, wydaje się ze względu na regulacje art. 58 ust. 2 oraz art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nieuzasadnione. Z artykułów tych jasno wynika bowiem, że przepisy dotyczące renty planistycznej stosuje się odpowiednio do wyżej wymienionych decyzji. Regulacje te mają jednak zastosowanie, o ile powodują skutki, o których mowa w art. 36 ustawy (w tym przypadku w art. 36 ust. 4). Pytanie zatem powinno mieć postać: czy w związku z wydaniem omawianych decyzji może nastąpić obiektywny wzrost wartości nieruchomości spowodowany prowadzeniem polityki przestrzennej przez gminę?

Udzielenie rzetelnej odpowiedzi na powyższe pytanie jest możliwe jednak dopiero po zbadaniu charakteru prawnego omawianych decyzji. Art. 63 ust. 2 cytowanej wyżej ustawy stanowi, iż decyzja o warunkach zabudowy nie narusza prawa własności ani praw osób trzecich. Decyzja ta nie kształtuje, jak ma to miejsce w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 6 ust. 1 ustawy), sposobu wykonywania prawa własności poprzez ograniczenie (rozszerzenie) możliwości korzystania z niego przez właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego¹⁶. Rzeczowa decyzja ma za zadanie potwierdzić możliwości zagospodarowania terenu zgodnie z przedstawionym we wniosku zamiarem inwestycyjnym wnioskodawcy (nie rozstrzygając o innych możliwych potencjalnych sposobach wykorzystania danej nieruchomości). Organ, który wydaje takową decyzję, w praktyce udziela swoistej gwarancji wnioskodawcy, iż przedstawiony przez niego sposób zagospodarowania nieruchomości jest zgodny z polskim ustawodawstwem. Jedynym kryterium, które organ bierze pod uwagę przy wydawaniu decyzji o warunkach zagospodarowania terenu, jest kryterium legalności.

¹⁶ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 516-518.



Zgodnie z art. 56 ustawy¹⁷ nie można odmówić wydania omawianej decyzji, jeśli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami prawa. Zasada legalności głosi, że organ musi swoje działanie oprzeć na wyrażnie wskazanej normie prawnej. Jeśli zatem przepisy prawa nakazują w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeprowadzić tylko kontrolę legalności danego zamierzenia inwestycyjnego, to wnioskodawca ma prawo żądać od organu, w razie spełnienia przesłanek do wydania takowej decyzji, wydania tejże decyzji i to jeszcze o żądanej przez niego treści. W tym zakresie organ nie posiada kompetencji, by odmówić wydania decyzji ani by dokonać modyfikacji jej treści w stosunku do złożonego przez wnioskodawcę wniosku. Treść wydawanej przez organ decyzji jest zatem zdeterminowana przez normy prawa powszechnie obowiązującego¹⁸.

Decyzja o warunkach zabudowy jest zatem aktem o charakterze deklaratoryjnym¹⁹ (w przeciwieństwie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Nie zmienia stanu prawnego nieruchomości, potwierdza tylko jedną z możliwych „opcji” zagospodarowania danego terenu. Należy jednak pamiętać, że owa „opcja” istniała jednak jeszcze przed wydaniem takowej decyzji.

Przesłanką powstania renty planistycznej nie jest jednak zmiana przeznaczenia terenu, ale zmiana jego wartości na skutek działań planistycznych prowadzonych przez gminę. Art. 55 niniejszej ustawy normuje, że organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę jest związany postanowieniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²⁰. Organ podczas postępowania zmierzającego do wydania decyzji po-

¹⁷ W art. tym jest mowa o lokalizacji inwestycji celu publicznego, ale art. 64 ust. 1 ustawy normuje, że dany przepis, jak również między innymi art. 55, ma zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy.

¹⁸ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, op.cit., s. 449- 452.

¹⁹ Wydanie aktu o charakterze deklaratoryjnym uruchamia możliwość korzystania z nabytego wcześniej prawa. Skutek prawny wynika w tym przypadku wprost z ustawy, jednak do momentu wydania takiego aktu dane prawo istniało tylko w znaczeniu potencjalnym. Od momentu wydania aktu adresat może się skutecznie na nie powoływać. Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 2005, Kraków s. 349.

²⁰ Art. 55 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym koresponduje w tym zakresie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 07.07. 1994 r. prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2006 Nr 156, poz. 1118 ze zm.), który głosi, że organ właściwy do wydania decyzji pozwolenie na budowę musi

zwolenia na budowę nie jest już kompetentny do rozstrzygania w kwestii zgodności z prawem danego zamierzenia inwestycyjnego, która została już potwierdzona w decyzji o warunkach zabudowy²¹ (decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego)²². Potwierdzenie zgodności z prawem danego zamiaru inwestycyjnego, mimo iż nie zmienia sytuacji prawnej (z punktu widzenia prawa cywilnego) danej nieruchomości, nie pozostaje bez wpływu na jej wartość rynkową (art. 36 ust. 4 ustawy właśnie ze zmianą tej wartości wiąże powstanie renty planistycznej). Potencjalny inwestor zyskuje pewność, że zamierzona przez niego inwestycja będzie możliwa do zrealizowania (pod względem możliwości zagospodarowania terenu w dany sposób). Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, iż inwestor „pokonał kolejną barierę biurokratyczną” w drodze do możliwości zrealizowania danego zamiaru inwestycyjnego²³.

3. Ustalenie stawki procentowej renty planistycznej

Tak samo, jak w sytuacji powstania renty planistycznej w wyniku uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organem właściwym do wydania decyzji ustalającej rentę planistyczną jest wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 37 ust. 6 ustawy). Częścią podstawy prawnej wydawanej przez niego decyzji jest ustalona dla danego obszaru stawka renty planistycznej uchwalona przez radę gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W omawianym przypadku (powstanie renty w związku z wydaniem jednego z dwóch rodzajów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) powstaje dylemat, który z organów gminy i w jakiej formie powinien zdecydować o wysokości stawki procentowej, będącej podstawą do dokonania wymiaru opłaty.

przed wydanie tejże decyzji sprawdzić jej zgodność z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

²¹ Organ może jednak odmówić wydania pozwolenia na budowę, gdy wykaże sprzeczność danego wniosku z innymi przepisami prawa – art. 35 ust. pkt 1c ustawy prawo budowlane.

²² Wyrok NSA z dnia 30.06.1998 r. IV SA 1394/96.

²³ K. Gabrel, *Kontrowersje wokół opłaty planistycznej przy decyzjach o warunkach zabudowy*, „Nieruchomości”, 4/2005, s. 33.



Ustawodawca nie przesądza wprost o tym, który z organów jest w tej mierze kompetentny. Art. 58 ust. 2 oraz 63 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazują jedynie odpowiednie stosowanie przepisów art. 36 i art. 37, jeśli wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powoduje wzrost wartości objętej decyzją nieruchomości. Niestety w przytoczonych przepisach ciężko doszukać się normy kompetencyjnej regulującej tą kwestię. W świetle art. 36 ust. 4 wójt bowiem jedynie „pobiera jednorazową opłatę ustaloną w planie” natomiast według art. 37 ust. 6 wójt „ustala opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 w drodze decyzji”. Rzeczowa stawka jest ustalana na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 12 w miejscowym planie, który jest uchwalany przez radę gminy zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy²⁴. O stawce procentowej w art. 36 i art. 37 jest mowa jedynie w kontekście maksymalnego jej wymiaru, który nie może być wyższy niż 30% wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4 *in fine*). Ustalenie przedmiotowej stawki jest jednak niezbędne, by móc nałożyć na zbywcę obowiązek zapłaty renty planistycznej, dlatego też w poniższej części opracowania wyjaśnię, któremu z organów gminy ustawodawca przyznał kompetencję do ustalania danej stawki.

Odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących renty planistycznej, do którego upoważnia nas ustawodawca (art. 58 ust. 2 oraz 63 ust. 3), powinno się odbywać, na ile to możliwe, bez zbędnych ich modyfikacji. Odejście od pierwotnego brzmienia owych regulacji jest zatem możliwe dopiero w momencie, w którym okaże się, iż zastosowanie owych przepisów wprost jest niemożliwe²⁵.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenie stawki procentowej „co do zasady” należy do kompetencji rady gminy, w pierwszej kolejności przeanalizuję, czy w sytuacji braku miejscowego planu kompetentnym w tej mierze pozostaje ten sam organ, który jest właściwy do uchwalania miejscowego planu. Przewodnim argumentem, podawanym przez zwolenników tej koncepcji (kompetencje do uchwalania stawki procentowej opłaty planistycznej po-

²⁴ M. Szewczyk, *Ustalanie opłaty planistycznej bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Casus”, 37/2005, s. 8.

²⁵ Wyrok WSA z dnia 24.05.2006 r. II SA/Rz 763/05 NZS 2006/6/111; M. Szewczyk, *op.cit.*, s. 9.

siada rada gminy)²⁶ jest fakt, iż ustawodawca przyznał wprost radzie tę kompetencję w przypadku uchwalania miejscowego planu. W sytuacji braku planu nie ma przesłanek, by ustalenie danej stawki miało nastąpić przez inny organ, niż ma to miejsce w przypadku uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie ma również przesłanek, by odstąpić od formy, w jakiej powinno dojść do ustalenia danej stawki. Rada gminy, analogicznie jak w przypadku uchwalania miejscowego planu, powinna przyjąć takową stawkę w drodze uchwały. W sytuacji, w której ustawodawca nie wskazuje precyzyjnie właściwego organu, czyli wykładnia literalna danych regulacji nie przynosi żadnych rezultatów, argumentacja ta wydaje się być uzasadniona. Pogląd ten znajduje poparcie w wykładni systemowej. Należy przypomnieć bowiem, że opłata planistyczna nie jest jedyną opłatą powiązaną ze wzrostem wartości nieruchomości w polskim porządku prawnym. Również ustalenie opłaty adiacenckiej wiąże się z owym wzrostem²⁷. W przypadku opłaty adiacenckiej powstałej zarówno w wyniku podziału nieruchomości, jak i z tytułu wybudowania przez gminę urządzeń infrastruktury technicznej, właściwym organem do uchwalenia stawki opłaty jest rada gminy²⁸. Rada uchwała daną stawkę w drodze uchwały²⁹. Przyjmując powyższy punkt widzenia, pozostawienie niniejszych kompetencji w gestii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) musiałoby być w rzeczywistości traktowane jako przekazanie kompetencji organu uchwałodawczego organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego gminy. Do owego przekazania doszłoby w wyniku dokonania procesu wykładni (odpowiedniego stosowania art. 36 i art. 37 ustawy

²⁶ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, op.cit., s. 517; K. Gabrel, op.cit., s. 31-32.

²⁷ B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2007, s. 224-230.

²⁸ Opłata ta jest regulowana przepisami ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.).

²⁹ Nie można jednak przeoczyć faktu, iż w ustawie o gospodarce nieruchomościami kompetencje rady gminy do wydawania powyższych uchwał wynikają wprost z regulacji ustawowych, odpowiednio z art. 107 ust. 2 w przypadku uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości oraz z art. 146 ust. 2 w przypadku uchwały określającej stawkę opłaty z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej.



o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), czyli bez wyraźnego upoważnienia ustawowego³⁰, co oczywiście jest niedopuszczalne.

Z analizy powyższego akapitu wynika, że organem właściwym do ustalenia rzeczowej stawki powinna być rada gminy. Niestety przedstawione powyżej stanowisko jest trudne do akceptacji. Jak już wcześniej była o tym mowa, przedmiotowa stawka jest częścią podstawy prawnej decyzji administracyjnej ustalającej opłatę planistyczną. Podstawą decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis powszechnie obowiązującego prawa³¹. Zatem uchwała rady gminy w sprawie ustalenia stawki renty planistycznej musiałaby być aktem prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego jest aktem o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Adresat tegoż aktu powinien zatem zostać określony poprzez wskazanie jego cech (musi być kierowany do nieokreślonego kręgu osób)³². Natomiast w przypadku aktu ustalającego stawkę opłaty planistycznej adresatem takiego aktu byłby konkretnie określony podmiot³³ (właściciel nieruchomości objętej określoną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu).

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są wydawane na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Upoważnienie do wydawania tego typu aktów nie może być domniemane ani oparte na wykładni celowościowej. Nie można zatem domniemywać, że organ posiada kompetencję normatywną, jeśli materia, którą akt prawa miejscowego ma regulować, nie została precyzyjnie wymieniona w upoważnieniu ustawowym³⁴. Przy określaniu zakresu owej kompetencji nie można również posługiwać się wykładnią celowościową oraz rozsze-

³⁰ Jak ma to miejsce np. w przypadku art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2007 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.).

³¹ W przypadku decyzji ustalającej opłatę planistyczną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, który jest spowodowany uchwaleniem (zmianą) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymóg ten jest spełniony, ponieważ plan stanowiący podstawę prawną tejże decyzji, zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest aktem prawa miejscowego.

³² P. Dobosz, [w:] P. Chmielnicki, P. Dobosz, K. Bandarzewski, W. Kisiel, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminy*, Warszawa 2007, s. 393.

³³ Rozporządzenie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17.07.2007 r. WNİK. IV.GM. 0911-38/2007, OwSS z 2007 r. Nr 4, poz. 92.

³⁴ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 72.

rzającą³⁵. W interesującym nas przypadku dopiero zastosowanie właśnie wykładni celowościowej i rozszerzającej mogłoby doprowadzić do przyznania, iż właściwym organem do uchwalania stawki renty planistycznej powinien być organ uchwałodawczy gminnego samorządu terytorialnego.

W doktrynie pojawiają się stanowiska, iż w omawianym zakresie rada gminy nie dość, że nie ma uprawnień do uchwalenia przepisów o charakterze aktu prawa miejscowego, to w ogóle nie posiada kompetencji zezwalającej jej na podejmowanie rozstrzygnięć w tej kwestii³⁶. Rada gminy posiada bowiem kompetencje do ustalania omawianej stawki wyłącznie w drodze przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Regulacje ustawowe w tej kwestii nie przewidują możliwości wydawania rozstrzygnięć przez radę w innej procedurze niż przewidziana dla przyjęcia miejscowego planu. Przepisy nakazujące odpowiednie stosowanie regulacji dotyczących renty planistycznej do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 58 ust. 2 oraz art. 63 ust. 3 ustawy) nie odsyłają do przepisu, z którego wynika norma kompetencyjna upoważniająca radę do ustalania stawki procentowej. Brak takiego odesłania skutkuje tym, że uchwała rady gminy ustalającą stawkę opłaty planistycznej byłaby obarczona wadą braku podstawy prawnej³⁷. Przeciwnicy tej koncepcji³⁸ jako podstawę prawną podają art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym³⁹. Artykuł ten głosi, że rada gminy posiada kompetencje do podejmowania uchwał w sprawie podatków i opłat uregulowanych w innych ustawach. Trudno byłoby jednak przyznać, że na tej podstawie rada może rozstrzygać o przedmiotowej stawce procentowej. Przede wszystkim przepis ten ma zbyt ogólny charakter, by mógł stanowić samodzielnie podstawę prawną uchwały rady gminy. Ponadto z samego art. 18 ust. 2 pkt. 8 ustawy o samorządzie gminy wynika, że norma kompetencyjna zezwalająca gmi-

³⁵ Wyrok TK z dnia 04.11.1997 r. U 3/97, OTK z 1997 r. Nr 3- 4, poz. 40 oraz Wyrok NSA z dnia 28.07.2005 r. FSK 2037/04, LEX Nr 173233.

³⁶ Między innymi: B. Dziadkiewicz, *Renta planistyczna*, „Wspólnota”, 3/2005, s. 51; M. Szewczyk, op.cit., s. 9; Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24.05.2006 r. II SA/Rz 763/05 NZS 2006/6/111.

³⁷ Rozporządzenie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17.07.2007 r. WNiK. IV.GM. 0911-38/2007, OwSS z 2007 r. Nr 4, poz. 92.

³⁸ K. Gabrel, op.cit., s. 31-33.

³⁹ Ustawa o samorządzie gminy z dnia 08.03. 1990 r. (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).



nie na podejmowanie konkretnych działań powinna wynikać z ustaw szczegółowych. Gdyby jednak przyjąć, że przepis ten mógłby stanowić samodzielną podstawę uchwały rady gminy, to należałoby się zastanowić, co dokładnie Ustawodawca rozumie pod pojęciem „podatki i opłaty określone w odrębnych ustawach”. Moim zdaniem, w zakresie pojęciowym tego sformułowania, renta planistyczna się nie mieści. Upoważnienia do wydawania omawianych rozstrzygnięć nie można upatrywać tym bardziej w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Powyższy przepis, jak przyjmuje się w literaturze, jest bowiem klauzulą generalną zawierającą domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla innych organów gminy⁴⁰. Przepis ten znalazłby zastosowanie w sprawie dopiero w momencie, gdyby okazało się, że nie można przypisać żadnemu z organów gminy właściwości w tej sprawie, a w tym miejscu stwierdzenie to mogłoby być, moim zdaniem, zbyt pochopne.

Konkluzją, jaka się nasuwa z powyższej części pracy, jest stwierdzenie, że rada gminy nie jest organem kompetentnym do wydawania rozstrzygnięć w sprawie uchwalania stawki procentowej opłaty planistycznej w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy zatem przeanalizować, czy opisywanej kompetencji nie posiada organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz prezydent miasta). Argumentów przemawiających za takim stanowiskiem dostarcza wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy. Przepis ten zalicza ustalenie stawki procentowej opłaty do elementów obligatoryjnych uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Lokacja tego przepisu jako obligatoryjnego elementu planu wskazuje na intencje Ustawodawcy, który ściśle wiąże ustalenie przeznaczenia terenu z określeniem stawki procentowej opłaty. Podkreślić należy, że zarówno o przeznaczeniu terenu, jak i o stawce decyduje ten sam organ samorządu gminy (rada gminy). W sytuacji braku miejscowego planu organem właściwym do podejmowania rozstrzygnięć o przeznaczeniu danego terenu jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zasadne jest zatem stwierdzenie, że również ten organ jest

⁴⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24.05. 2006 r. II SA/Rz 763/05 NZS 2006/6/111.

władny decydować o przedmiotowej stawce⁴¹. Stanowisko to, mimo iż budzi wiele kontrowersji, jest jednak dość szeroko akceptowalne w doktrynie i orzecznictwie⁴².

Sporną kwestią pozostaje forma, w jakiej wójt powinien wykonywać swoje kompetencje. W omawianym zakresie wykształciły się w tej materii trzy koncepcje: wójt powinien rozstrzygać o stawce w decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁴³; określenie stawki powinno mieć miejsce w decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej⁴⁴; wójt powinien wydać odrębną decyzję ustalającą stawkę opłaty planistycznej dla określonego terenu⁴⁵.

Pierwszy z wyżej wymienionych „sposobów”, w jaki wójt powinien dokonywać ustalenia przedmiotowej stawki, nie wydaje się być jednak prawidłowy. Za tą opcją przemawia wprawdzie stwierdzenie, że decyzja zarówno o warunkach zabudowy, jak i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego są w świetle art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w pewnym sensie surogatem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁶, w którym to lokuje się regulacje co do stawki procentowej. Nie można jednak w tym kontekście pominąć normy prawnej, która jest zamieszczona w art. 54 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁷. Artykuł ten określa enumeratywnie wszystkie elementy decyzji o warunkach zabudowy. Wśród wyżej wymienionych elementów nie ma elementu w postaci ustalania stawki procentowej opłaty planistycznej, chociaż w obecnym stanie prawnym powyższa decyzja wydawana jest wyłącznie w przypadku braku planu miejscowego. Akceptacja stanowiska, w którym to właśnie w owej decyzji powinno się

⁴¹ Rozporządzenie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17.07. 2007 r. WNiK. IV.GM. 0911-38/2007, OwSS z 2007 r. Nr 4, poz. 92.

⁴² M. Szewczyk, op.cit., s. 9 i nast.; Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24.05. 2006 r. II SA/Rz 763/05 NZS 2006/6/111.

⁴³ D. Bąbiak-Kowalska, *Stawka renty planistycznej*, „Wspólnota”, 21/2004, s. 57.

⁴⁴ M. Szewczyk, op.cit., s. 8 i nast.

⁴⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24.05. 2006 r. II SA/Rz 763/05 NZS 2006/6/111.

⁴⁶ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 202.

⁴⁷ Przepis ten ma zastosowanie zarówno do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i do decyzji o warunkach zabudowy (art. 64 ust.1 ustawy).



znaleźć rozstrzygnięcie co do stawki procentowej opłaty planistycznej, wymagałoby modyfikacji treści art. 54 cyt. ustawy poprzez wprowadzenie do niego nowego elementu nie przewidzianego w nim przez Ustawodawcę. Tymczasem upoważnienie wymienionych wyżej organów (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) wynikające z tejże ustawy do odpowiedniego stosowania dotyczy jedynie przepisów art. 36 i art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tak więc jedynie te przepisy mogą być odpowiednio stosowane, jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o jakich mowa w art. 36 ustawy. Powyższe uwagi przemawiają przeciwko akceptacji stanowiska, że ustalenie stawki procentowej opłaty planistycznej ma nastąpić w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁴⁸.

Zarówno stanowisko zakładające ustalenie stawki procentowej w decyzji ustalającej rentę planistyczną, jak i to, w którym wójt wydaje odrębną decyzję ustalającą omawianą stawkę, wydają się być godne akceptacji. Przesłanką pozwalającą zaaprobować dane stanowisko jest przede wszystkim fakt, że w tym przypadku nie zachodzi konieczność modyfikacji innych przepisów niż te, o których mowa w art. 58 ust. 2 oraz art. 63 ust. 3 ustawy. Poza tym konieczne odstępstwa od stosowania wprost art. 36 i art. 37 ustawy jest w tych przypadkach najmniejsze.

Zaakceptowanej przeze mnie koncepcji zarzuca się między innymi, że potencjalny zbywca nie będzie miał możliwości wcześniejszego zapoznania się ze stawką procentową opłaty, a co za tym idzie uwzględnienia ewentualnej wysokości opłaty w swoim rachunku ekonomicznym (w sytuacji istnienia miejscowego planu właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości posiada taką możliwość). Kontrargumentem w tym miejscu może być przytoczenie normy z art. 36 ust. 4 zd. 3 ustawy, które wyznacza, że maksymalny poziom rzeczowej opłaty może wynieść do 30 procent wzrostu wartości nieruchomości. Potencjalny zbywca powinien zatem liczyć się z możliwością zapłaty maksymalnej stawki opłaty planistycznej. Zarzut ten wydaje się poza tym zasadny jedynie co do ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty przez wójta w decyzji ustalającej opłatę plani-

⁴⁸ M. Szewczyk, op.cit., s. 9.

styczną. W stosunku do koncepcji nakazującej wójtowi wydanie odrębnej decyzji ustalającej daną stawkę, uwaga ta wydaje się być nie uzasadniona.

Kolejnym zarzutem w stosunku do zaaprobowanych przeze mnie koncepcji jest zarzut pozostawienia wójtom zbyt dużej dowolności w kształtowaniu wysokości danej stawki. Z łatwością można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której dla sąsiadujących ze sobą nieruchomości o podobnych warunkach fizycznych i przeznaczeniu, zostały ustalone dwie zupełnie różne stawki renty planistycznej⁴⁹. Należy jednak nadmienić, że organy przy podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawie ustalenia stawki procentowej nie działają w sposób dowolny. W tym zakresie istotnie ograniczają je konstytucyjne zasady równości wszystkich wobec prawa i równego traktowania wszystkich przez władze publiczne (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP)⁵⁰.

4. Sposób ustalenia podstawy wymiaru renty planistycznej w sytuacji wydania więcej niż jednej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Dotychczasowe rozważania zakładały istnienie dla danej nieruchomości tylko jednej decyzji o warunkach zabudowy lub o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Art. 63 ust. 1 ustawy przewiduje jednak możliwość wydania większej ilości takich decyzji w stosunku do jednej nieruchomości⁵¹. Decyzje te mogą zakładać odmienny od siebie sposób zagospodarowania terenu, co naturalnie ma odzwierciedlenie w zmianie wartości nieruchomości spowodowanej wydaniem tych decyzji. W takiej sytuacji powstaje pytanie, którą decyzję powinien wziąć pod uwagę organ gminy przy dokonywaniu wymiaru renty planistycznej. Wątpliwości w tym zakresie nie rozstrzyga wprost żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zago-

⁴⁹ K. Gabrel, op.cit., s. 32.

⁵⁰ M. Szewczyk, op.cit., s. 9-10.

⁵¹ Artykuł ten ma również zastosowanie do decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego. Możliwość zastosowania normy prawnej zamieszczonej w tym artykule w stosunku do przytoczonej decyzji wynika z identycznych założeń konstrukcyjnych obydwu decyzji oraz z brzmienia art. 65 ustawy, który zakłada, że należy stwierdzić wygaśnięcie decyzji zarówno o warunkach zabudowy, jak i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w przypadku, gdy inny wnioskodawca uzyska pozwolenie na budowę albo jeśli dla danego terenu zostanie uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zakładający inne przeznaczenie danej nieruchomości niż jest w wyżej omawianych decyzjach. Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, op.cit., s. 512-513, 523.



spodarowaniu przestrzennym. Należy pamiętać jednak, że wartość nieruchomości to kategoria obiektywna oraz potencjalna. Wzrost owej wartości jest spowodowany potencjalną możliwością zagospodarowania danej nieruchomości przez wskazany w decyzji sposób. Zatem do ustalenia wymiaru renty należy wziąć tę spośród wydanych dla tej nieruchomości decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która powoduje największy wzrost jej wartości⁵².

W doktrynie nie ma jednolitego stanowiska w stosunku do możliwości obciążenia opłatą planistyczną zbywcy, który nie był wcześniej wnioskodawcą decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wątpliwości w tym zakresie pojawiają się w związku z brzmieniem art. 63 ust. 2 ustawy, który przewiduje, że omawiane decyzje nie naruszają prawa własności oraz uprawnień osób trzecich⁵³. Zaprezentowany wyżej wniosek wydaje się być jednak zbyt daleko idący. Art. 63 ust. 1 *in fine* zakłada bowiem, że niezależnie od podmiotu, który złożył wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, odpis takowej decyzji doręcza się właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu nieruchomości). Zbywca zatem miał możliwość zapoznania się z możliwym sposobem zagospodarowania nieruchomości przewidzianym w wydanej decyzji oraz uwzględnienia tegoż przeznaczenia terenu w procesie ustalania ceny jej zbycia. Wydaje się więc, że zawężanie możliwości obciążenia zbywcy opłatą planistyczną tylko do sytuacji, w której był on wcześniej wnioskodawcą decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie znajduje poparcia w przepisach prawa.

5. Konkluzje

Podsumowując analizę zagadnienia powstania renty planistycznej w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przede wszystkim należy przyznać, że zagadnienie to jest skomplikowane i nastrocza wiele problemów interpretacyjnych. W efekcie przeprowadzonego przeze mnie wywodu ustaliłem jednak, że renta planistyczna może powstać w wyniku wydania przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta jed-

⁵² M. Szewczyk, op.cit., s. 10.

⁵³ K. Gabrel, op.cit., s. 33.

nego z dwóch rodzajów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wydanie takiej decyzji może skutkować wzrostem wartości danej nieruchomości, czyli wypełnia przesłankę powstania renty planistycznej zawartą w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organem właściwym, zarówno do określenia stawki procentowej opłaty planistycznej, jak i do dokonania wymiaru renty na podstawie tejże stawki jest organ wykonawczy samorządu terytorialnego gminy. Ustalenie rzeczowej stawki dopuszczalne jest w drodze wydania przez wójta odrębnej decyzji ustalającej przedmiotową stawkę bądź w decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej.

W przypadku, gdy do danej nieruchomości została wydana więcej niż jedna decyzja określająca sposób zagospodarowania terenu, jako podstawę do określenia zmiany przeznaczenia nieruchomości należy przyjąć tę decyzję, na skutek której wzrost wartości nieruchomości jest największy. Nie ma również znaczenia, dla możliwości ustalenia omawianej opłaty status podmiotu, który zwrócił się do organu z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Renta planistyczna może również powstać w sytuacji, gdy z takim wnioskiem wystąpiła osoba trzecia.

Streszczenie artykułu „Skutki finansowe wydania przez wójta decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”

Praca poświęcona jest dopuszczalności powstania renty planistycznej w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. We wprowadzeniu został opisany zakres pojęciowy terminu renta planistyczna. Pojęcie to jest definiowane jako: jednorazowa opłata od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W dalszej części wprowadzenia zostały omówione przesłanki powstania danej opłaty oraz podstawowe zagadnienia dotyczące tej instytucji.

Druga część pracy opisuje możliwość powstania przedmiotowej opłaty w sytuacji braku miejscowego planu. Zgodnie bowiem z art. 58 ust. 2 oraz art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,



regulacje dotyczące renty planistycznej mają zastosowanie do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz do decyzji o warunkach zabudowy, jeśli wywołują skutek w postaci wzrostu wartości nieruchomości. Przeprowadzony w tej części wywód ma na celu potwierdzenie, że przesłanka wzrostu wartości nieruchomości może się ziścić poprzez wydanie jednego z dwóch rodzajów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Trzecia część pracy jest poświęcona problematyce sposobu ustalenia stawki procentowej opisywanej opłaty. W szczególności została omówiona kwestia przyznania kompetencji do jej ustalania oraz formy, w jakiej powinno do tego dojść. Za kompetentny w tej mierze został uznany organ wykonawczy gminnego samorządu terytorialnego. Ustalenie natomiast rzeczowej stawki powinno mieć miejsce w odrębnej decyzji lub w decyzji ustalającej opłatę planistyczną.

W części czwartej niniejszej pracy został omówiony casus, w którym dla danej nieruchomości wydano więcej niż jedną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Problematiczną kwestią w tym przypadku jest kwestia wyboru przez organ gminy jednej z owych decyzji jako podstawę do wymiaru danej renty. Zgodnie z przeprowadzoną w tej części pracy argumentacją, organ powinien wziąć pod uwagę tę decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w wyniku której wzrost wartości nieruchomości był największy.